

# EL OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO CANÓNICO VIGENTE\*

---

JORGE MIRAS

---

## SUMARIO

---

**I • PREÁMBULO. II • EL ACTO OBJETO DEL RECURSO.** 1. Un verdadero acto administrativo: rasgos formales y sustanciales. 2. La impugnabilidad como nota de los actos administrativos. 3. Un acto dado o aprobado por el dicasterio. 4. El silencio administrativo. **III • LA ILEGITIMIDAD DEL ACTO IMPUGNADO.** 1. Legalidad y violación de ley. 2. Legitimidad y «mérito».

---

### I. PREÁMBULO

Según una clasificación convencional de los elementos del recurso, su objeto, en sentido estricto, sería el acto reconocido por la ley como impugnabile mediante el contencioso-administrativo, es decir, aquel que constituye materia específica de competencia del tribunal. Por tanto, un estudio del objeto del recurso desde ese punto de vista debería dar respuesta a diversas cuestiones relativas a la entidad e identidad del acto mismo, a las características que debe reunir y a su itinerario procedimental previo al recurso.

Un enfoque más amplio añadiría a las aludidas otra cuestión, que trasciende la simple consideración material del objeto para fijarse en los *motivos* del recurso, o sea, en aquellas *causae petendi* en virtud de las cuales el acto que, a priori, puede considerarse objeto material de la competencia del tribunal, pasaría a constituir también su objeto formal, haciendo admisible el recurso contencioso-administrativo.

\* Versión española de la ponencia leída en el *Convegno di studio* titulado: *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, celebrado en la Pontificia Università della Santa Croce, Roma 30-31.III.2006 (Actas, editadas por J. Canosa y E. Baura, en curso de publicación).

Se podría ampliar aún el contenido de la expresión si se entiende «objeto» en el sentido de *finalidad* o *propósito* del recurso: si nos preguntamos, en definitiva, qué puede aspirar a obtener el recurrente; o qué alcance jurídico puede tener la decisión del tribunal respecto a la situación material que ha originado el acto objeto del recurso.

A mi juicio, los tres sentidos indicados del objeto cabrían bajo la rúbrica del tema que se me ha propuesto. Sin embargo, vista la distribución de materias entre los distintos ponentes que aparece en el programa de esta reunión científica, he considerado que mi intervención debería centrarse especialmente en los dos primeros que he mencionado. Paso, pues, a desarrollar, con la necesaria brevedad, los aspectos que creo más interesantes.

## II. EL ACTO OBJETO DEL RECURSO

La primera delimitación del objeto del recurso la realiza el art. 123 de la const. *Pastor Bonus*, al establecer en su primer párrafo que el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica «cognoscit de recursibus (...) adversus actus administrativos singulares». Una expresión decididamente más precisa que la utilizada por el art. 106 de la const. *Regimini Ecclesiae Universae* y por los cc. 1400 § 2 y 1445 § 2. Estos últimos, en efecto, prescindiendo de la evolución técnica incorporada en el mismo cuerpo codicial, toman de la constitución apostólica de 1967 la fórmula «acto de la potestad administrativa eclesiástica», que posee un contenido literal más amplio y genérico, ya que de suyo comprende también las normas generales emitidas en virtud de la potestad ejecutiva (cfr. especialmente cc. 31-34), que no son objeto ni del recurso jerárquico, ni del contencioso-administrativo. Aunque esa fórmula, hasta donde yo sé, no ha dado lugar a malentendidos de importancia en este ámbito, parece indudable que el tenor de la *Pastor Bonus* consigue expresar con mayor precisión el objeto del contencioso-administrativo, asumiendo el concepto codicial de *acto administrativo singular* y remitiendo así, de modo inequívoco, a los cánones que regulan los elementos esenciales y el régimen de esos actos.

El recurso contencioso-administrativo debe interponerse, por tanto, contra un determinado acto administrativo.

Como es sabido, se ha planteado la cuestión de si el acto administrativo es verdadero y propio objeto del recurso, o más bien constituye un presupuesto o un requisito legal para que el tribunal administrativo pueda entrar a conocer de la situación material a la que el acto se refiere<sup>1</sup>. La respuesta no es simple, desde luego, ya que remite a la calificación del sistema canónico de justicia administrativa en su conjunto (que será objeto de otras ponencias). Pero la cuestión no es ociosa, si se considera que el acto administrativo puede ser, desde luego, origen y causa del conflicto entre la autoridad eclesiástica y los fieles interesados; pero también puede suceder que el conflicto sea preexistente al acto, que constituirá entonces simplemente la manifestación formal de la postura de la autoridad —que es el objeto de la reclamación— en el conflicto que ha dado lugar al acto administrativo. En este caso, evidentemente, los interesados no pretenden sencillamente impugnar el acto en sí mismo, sino que aspiran a ver tutelado el derecho o la situación jurídica que consideran previamente vulnerados o desconocidos por esa postura de la autoridad.

A lo largo de mi exposición se pondrá de manifiesto otras veces, con matices distintos, esta tensión entre el acto administrativo formal y la situación subyacente. Una tensión que reclama, a mi juicio, una actitud hermenéutica adecuada para gestionar la dialéctica entre sustancia y forma de modo congruente con aquella voluntad explícita de tutela que fue principio directivo de la reforma del Código<sup>2</sup>, y que constituye siempre un principio informador e interpretativo del Derecho administrativo canónico<sup>3</sup>.

1. Véase, para una síntesis de las diversas posiciones doctrinales: E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho administrativo canónico*, 2ª ed., Euns, Pamplona 1993, p. 495 y la bibliografía allí citada.

2. Recuértese el contenido del 7º de los Principios directivos para la reforma del Código aprobados por el primer sínodo de los obispos: «Neque id sufficit ut tutela iurium in iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aeque modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrariness suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat. Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurare efficaciter possit (...)». *Communicationes I* (1969), p. 83.

3. Y también, por tanto, del régimen jurídico del contencioso-administrativo, extracodicial en gran medida, pero que responde a los mismos principios y se apoya sobre los mismos fundamentos. Lo indicaba Juan Pablo II en el Proemio a la const. ap. *Pastor Bonus*, recordando que, entre otras cosas, la const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* «Sectionem Alteram apud Tribunal Signaturae Apostolicae induxit, ad summa eaque principalia fidelium iura aptius tuenda». AAS, 53 (1988), pp. 841-912, Proemio, n. 5.

Permanece firme, en todo caso, la exigencia legal de que el recurso se interponga contra un acto administrativo. Las vigentes *Normae speciales* de la Signatura Apostólica (art. 106.2) exigen, en efecto, que en el recurso se identifique concretamente el acto o el decreto administrativo que se impugna, so pena de nulidad del recurso (art. 107 § 1.2)<sup>4</sup>.

### 1. *Un verdadero acto administrativo: rasgos formales y sustanciales*

El concepto de acto administrativo que puede extraerse del Código constituye una categoría formal, pero escasamente formalista o nominalista. Parece claro, efectivamente, que la intención legislativa al respecto, más que tipificar exhaustivamente todos y cada uno de los actos de la potestad ejecutiva, imponiéndoles una forma externa determinada, fue establecer una regulación clara para una pluralidad de actos jurídicos de las autoridades eclesiásticas, que antes del Código aparecían dispersos, no sometidos a un régimen jurídico común, sino más o menos regulados por normas específicas que regían diversas actuaciones hoy atribuidas a la potestad ejecutiva<sup>5</sup>.

Considero, por tanto, que están comprendidos en la categoría codicial de acto administrativo todos los actos de la autoridad eclesiástica que reúnan las siguientes características:

— Ser dados por una autoridad que actúe en ejercicio de su potestad ejecutiva (cfr. cc. 35, 48, 59). A la vista del régimen canónico de distinción de las funciones de la potestad de gobierno y de asignación de cometidos propios a cada una de ellas, esta característica se verificará

4. *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, 25 marzo 1968, en *Enchiridion Vaticanum*, Bologna 1984, vol. 8, pp. 522-587 [para citas sucesivas: NS], art. 106: «Rekursus (...) referre debet: (...) 2) actum seu decretum administrativum quod impugnatur, et diem acceptae notificationis ad normam iuris»; art. 107: «§ 1. Rekursus est nullus: (...) 2) Si absolute incertum maneat de quibusdam personis vel de quonam obiecto in recursu agatur».

5. Para una valoración en este sentido de las novedades codiciales, remito a mis comentarios al Libro I, Título IV, *De actis administrativis singularibus*, en A. MARZOA-J. MIRAS-R. RODRÍGUEZ-OCANA (eds.), *Comentario exegético al CIC*, vol. I, 3.<sup>a</sup> ed. actualizada, Eunsa, Pamplona 2002; y en *Código de Derecho Canónico, edición bilingüe y anotada a cargo del Instituto Martín de Azpilcueta*, 7.<sup>a</sup> ed. revisada y actualizada (en curso de publicación), Eunsa, Pamplona.

siempre que la autoridad emita un acto jurídico público y unilateral que no sea encuadrable entre aquellos que el derecho asigna específicamente a la potestad legislativa o a la potestad judicial.

— Ser un acto singular y concreto, es decir, no general ni abstracto, sino referido a una situación particular, a una o varias personas determinadas (cfr. cc. 48, 49, 59).

— Tener como contenido una decisión, un mandato o una provisión de la autoridad (contenidos típicos de los decretos y de los preceptos singulares: cfr. cc. 48-49), o bien el otorgamiento o la denegación de una concesión, generalmente a petición del interesado (contenido propio de los rescriptos de gracia y de otras concesiones no graciosas, pero que siguen las normas formales y procedimentales de los rescriptos: cfr. c. 59).

Teniendo en cuenta las características del régimen codicial de los actos administrativos, cualquier providencia de la autoridad ejecutiva dirigida a producir efectos vinculantes y caracterizada por estas notas ha de calificarse sustancialmente como acto administrativo singular. Podría decirse que, con independencia de su forma externa o de la voluntad de su autor respecto a la forma de proceder y de exteriorizar su resolución, el derecho mismo atrae ese acto a la categoría formal de acto administrativo, sometiéndolo, en consecuencia, a las normas correspondientes (las relativas a los decretos, o las relativas a los rescriptos) según sus contenidos y finalidad sustanciales.

Por consiguiente, en la determinación material del objeto del contencioso-administrativo habría que privilegiar el contenido y las reales consecuencias jurídicas de los actos, por encima de sus aspectos formales o su género documental, siempre que no lo impida una norma explícita en contrario. Esto debería significar, en la práctica, que no cabría denegar la posibilidad de recurso contra ningún acto de la autoridad que sea apto para producir consecuencias propias de un acto administrativo (cfr. c. 1732), sobre la base de motivos formales no esenciales, es decir, no impuestos explícitamente por el derecho como requisitos.

En otras palabras, considero, en principio, que son objeto material del recurso los actos de la autoridad que, aun careciendo de algunas de las características formales que presentan normalmente los actos admi-

nistrativos, inciden, o pretenden incidir en todo caso sobre el bien público y sobre las situaciones subjetivas de terceros<sup>6</sup>.

## 2. *La impugnabilidad como nota de los actos administrativos*

En el contexto de este tema, es preciso añadir en seguida alguna consideración relativa a la *impugnabilidad* como nota característica de estos actos.

Es sabido que la disciplina del recurso jerárquico admite este remedio jurídico —que hoy por hoy es el único recurso administrativo ordinario en sentido estricto— únicamente contra *actos administrativos* en el sentido del Código: decretos singulares o rescriptos ya definitivamente emitidos, en los que se expresa la voluntad de la autoridad sobre el asunto particular al que se refieren y que, por tanto, están en condiciones de incidir eficazmente sobre derechos o situaciones jurídicas de los administrados.

Esta nota debe contarse entre las características del acto objeto del recurso contencioso-administrativo, lo que excluye de este recurso todos los actos no definitivos, es decir, todos aquellos que forman parte del procedimiento encaminado a la emisión del decreto o del rescripto, y que no son normalmente impugnables *a se*, sino cumulativamente con el acto definitivo. Queda excluido asimismo cualquier acto que no contenga una declaración de voluntad imperativa, sino simplemente una declaración de conocimiento, una interpretación<sup>7</sup>, una certificación, etc.

6. Sería el caso del acto dado bajo la forma de una simple carta, incluso no motivada, que venga a expresar una posición del dicasterio preclusiva de ulteriores actuaciones de los interesados. Es más, éste viene a ser precisamente el fundamento de la impugnabilidad por vicios formales de cualquier acto jurídico de la autoridad eclesiástica, habida cuenta de que la invalidez de los actos administrativos no produce automáticamente efectos jurídicos, sino que es necesario que sea declarada la nulidad o decidida formalmente la rescisión por parte del tribunal o del superior jerárquico.

7. Una respuesta simplemente interpretativa de una norma general no sería un acto administrativo en sentido estricto, y por eso no sería impugnable según el derecho vigente. El c. 16 § 3 trata, ciertamente, de la interpretación de la ley hecha «per modum actus administrativi», pero es necesario distinguir, en mi opinión, dos posibilidades diversas: una sería el acto administrativo que, en el itinerario formativo de la decisión contenida en él, interpreta en un determinado sentido alguna disposición legal que sea del caso. Aquí estaríamos ante el supuesto del canon citado. La otra sería el acto con el cual la autoridad simplemente responde a la cuestión que le ha sido planteada por un interesado, no respecto a

Pero, supuesto lo anterior, debe recordarse que la mencionada unificación de los actos singulares de la autoridad bajo la categoría de acto administrativo es ante todo una opción técnica, adoptada con el fin de favorecer la seguridad jurídica, la tutela de los derechos y el ejercicio correcto y adecuado de la potestad eclesiástica. Se ha querido, en definitiva, garantizar el buen gobierno según la naturaleza específica de la comunidad eclesial y de la potestad que en ella reciben los pastores sagrados. Precisamente por eso el régimen jurídico de los actos administrativos establece como norma general la impugnabilidad —según los modos previstos por el derecho— de los actos que entran sustancialmente en esta categoría. Se trata de la principal garantía jurídica prevista en el régimen de los actos administrativos, ya que sin esta posibilidad ordinaria de recurso decaería en la práctica, obviamente, cualquier otra garantía formal o procesal.

Es bien sabido que hay ciertos actos administrativos que el derecho excluye del sistema ordinario de recursos en virtud de su peculiaridad (los dados solo para el fuero interno: cfr. cc. 130, 37, 64, 1732), o declara no impugnables en atención a su autor (los puestos por la suprema autoridad o específicamente aprobados por el romano Pontífice: cfr. c. 1732; RGCR, art. 134 § 4). Estas excepciones, si bien limitadas, permiten discutir en el plano teórico si es más exacto afirmar la posibilidad de impugnación como nota universal, o solo *ordinaria*, de los actos administrativos canónicos.

Sea como fuere, en todo caso ha de afirmarse la impugnabilidad como nota propia de los actos administrativos —entendidos en el sentido antes indicado— de los dicasterios de la curia romana.

La exclusión del recurso jerárquico contra los actos administrativos de los dicasterios se debe únicamente al hecho de que la organiza-

qué hacer en una determinada situación, sino respecto al sentido preciso en el que la Administración interpreta una disposición general. Esta respuesta no contiene —ordinariamente— decisión alguna, ni provisión o concesión de la autoridad dirigida a crear, modificar o suprimir situaciones jurídicas determinadas. De ahí que, no siendo impugnables según las normas vigentes sobre la materia, no se trataría de un acto administrativo en el sentido del Código. Puede considerarse, al respecto, la diversa extensión de los cánones 212 § 2 y 57 § 1: la reclamación del fiel prevista por el segundo canon sería solo una de las posibilidades, más amplias, del derecho a dirigirse legítimamente a la autoridad reconocido por el primero.

ción administrativa de la Iglesia tiene su vértice en los dicasterios administrativos de la curia romana, jurídicamente iguales entre sí, por lo que no se da recurso ordinario a un superior<sup>8</sup>. Las decisiones de los dicasterios agotan, en este sentido, la vía administrativa. Pero esto no quita en absoluto la impugnabilidad de tales actos, por más que la reduzca solo a la vía jurisdiccional a través del contencioso-administrativo (cfr. RGCR, art. 136 § 4), limitando en consecuencia los motivos admisibles. Desde este punto de vista, la impugnabilidad ordinaria de los actos de los dicasterios romanos resulta, por tanto, más restringida que la de los actos puestos por autoridades administrativas inferiores. Y precisamente por esta razón se ha de subrayar la importancia de que el procedimiento que sigan los dicasterios no convierta en formalmente inimpugnables sus propios actos<sup>9</sup>.

Es también sobradamente conocido que, en el pasado, la doctrina insistió en que se precisaran y delimitaran el concepto y el procedimiento de la aprobación pontificia de los actos dicasteriales en forma específica. Esta insistencia buscaba promover la certeza jurídica limitando la posibilidad de derogaciones de normas universales realizadas por actos de la curia romana, más o menos explícitamente aprobados por el Pontífice, con las consiguientes incertidumbres sobre la vigencia del Derecho común. De este modo se pretendía también garantizar mejor el sometimiento de los actos de los dicasterios a las normas jurídicas<sup>10</sup>.

8. Como se sabe, los dicasterios administrativos no están ordenados según un sistema de subordinación jerárquica, sino que son jurídicamente iguales entre sí (PB, art. 2 § 2). Siguen un sistema de distribución de competencias por razón de la materia (PB, arts. 14 y 19) y la ley prevé los oportunos mecanismos de coordinación (PB, arts. 20-22 y 41 § 1). Esto no excluye, a mi juicio, la posibilidad de estudiar en perspectiva *de lege ferenda* la oportunidad de instituir un organismo dedicado a la única tarea de revisar en vía administrativa los actos dicasteriales, antes de acudir al contencioso-administrativo, asumiendo de este modo la posición de superior jerárquico a los efectos de resolución de los recursos. Es decir, se trataría de un dicasterio especializado que prolongaría la vía administrativa con tareas exclusivas de Administración contenciosa, no de Administración activa.

9. Véase *supra*, nota 2.

10. Véase para los más recientes desarrollos de la cuestión, F. J. URRUTIA, «...Atque de specifica approbatione Summi Pontificis» (Const. Ap. «Pastor Bonus», art. 18), en *Revista Española de Derecho Canónico* 47 (1990), pp. 543-561; V. GÓMEZ-IGLESIAS, «La "aprobación específica" en la "Pastor Bonus" y la seguridad jurídica», en *Fidelium Iura* 3 (1993), pp. 362-423; A. VIANA, «*Approbatio in forma specifica*. El Reglamento General de la Curia Romana de 1999», en *Ius Canonicum* 79 (2000), pp. 209-228, y la bibliografía referida en estos estudios.



La regulación actual de las aprobaciones pontificias en forma específica, llevada a cabo por la const. *Pastor Bonus* y por el Reglamento General de la Curia Romana, clarifica de manera satisfactoria el punto de la potestad de los dicasterios respecto a la derogación de normas generales mediante un acto administrativo (PB, art. 18; RGCR, art. 126 § 1). El Reglamento prevé también la posibilidad de aprobación específica de un acto administrativo en cuya formación el dicasterio hubiera previsto seguir un procedimiento distinto del común establecido por el Derecho (RGCR, art. 126 § 2); con todo, en estos casos se requieren dos intervenciones pontificias sucesivas:

— Ante todo, el previo mandato especial para proceder legítimamente *praeter* o *contra ius commune*, que se debe solicitar exponiendo los motivos que justifican la excepción e ilustrando el procedimiento que se considera adecuado al caso (cfr. RGCR, art. 126 § 1). Queda bien claro que este mandato no implica la aprobación específica del acto emitido como conclusión del procedimiento especial, que sigue siendo por tanto impugnabile, también por lo que se refiere al respeto del procedimiento legitimado por el mandato especial.

— En caso de que el dicasterio considerara necesaria, además, la aprobación específica del acto administrativo resultante, debería solicitarla explícitamente del modo establecido (cfr. *ibidem*).

Aquí se abre una cuestión que podría llegar a ser problemática, si esta técnica jurídica no fuese entendida y empleada correctamente. En efecto, la reglamentación jurídica de la aprobación en forma específica tiene la finalidad primaria de indicar claramente en qué casos la potestad pontificia, asumiendo el acto preparado por un dicasterio, le atribuye una fuerza jurídica que de otro modo no tendría. Esta mutación en la autoridad del acto produce, como consecuencia por así decir *indirecta* —es decir, no querida principalmente, sino *secundaria* en cuanto vinculada necesariamente a los actos pontificios—, la no impugnabilidad del acto específicamente aprobado.

Pero, en mi opinión, sería erróneo emplear la aprobación en forma específica como modalidad procedimental buscada principalmente para hacer inimpugnables actos administrativos que, por su contenido, no tendrían ninguna necesidad de tal aprobación, por entrar abiertamente en la

competencia ordinaria del dicasterio<sup>11</sup>. Por esta vía, un instrumento técnico regulado precisamente para incrementar la seguridad jurídica produciría, paradójicamente, el efecto contrario. Todas las garantías formales y procedimentales ordinarias previstas por el Derecho se desvanecerían desde el mismo momento en el que su incumplimiento o su inobservancia resultasen incontrolables por el uso de la aprobación específica como una especie de sanación oblicua de eventuales vicios de procedimiento<sup>12</sup>.

### 3. *Un acto dado o aprobado por el dicasterio*

El c. 1445 § 2 se refiere genéricamente al objeto formal del contencioso-administrativo al declarar la competencia de la Signatura Apostólica para conocer de los recursos en materia administrativa *que sean llevados a ella legítimamente*. La const. *Pastor Bonus* precisa que son legítimamente llevados al tribunal los recursos contra actos «sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos» (PB, art. 123).

Esta determinación, como se sabe, retoma la *mens* de una interpretación auténtica que en 1971 aclaró las incertidumbres causadas por el tenor de la const. *Regimini Ecclesiae Universae* (art. 106), que hablaba de las «decisiones» de los dicasterios como objeto del recurso. Un término cuya interpretación, en algunos casos, corría el riesgo de restringir la tutela jurídica ofrecida por el contencioso-administrativo, entonces recién nacido, considerando impugnables únicamente los actos producidos por el dicasterio al decidir sobre controversias originadas por provisiones de las autoridades administrativas inferiores<sup>13</sup>.

Por tanto, la expresión de la *Pastor Bonus* incluye todos los actos en los que la intervención de un dicasterio —tanto si es primaria como

11. Ésta sería una de las aplicaciones del principio procedimental de «formalidad adecuada» con el que se pone de relieve en la doctrina que la tramitación de un procedimiento administrativo debe cumplir todos y *solo* los pasos necesarios para el concreto acto al que sirve. Cfr., por ejemplo, la explicación ofrecida por Canosa, en J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de Derecho administrativo canónico*, 2ª ed., Eunsa, Pamplona 2005, p. 152.

12. A la luz de su reconocida experiencia práctica, ha puesto de relieve la importancia de un procedimiento correcto Z. GROCHOLEWSKI, «Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas», en *Fidelium Iura* 8 (1998), pp. 293 ss.

13. «Utrum recurri possit ad Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal —Sectionem Alteram— adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties defuerit decisio ex parte auctoritatis ecclesiasticae inferioris. R. Affirmative». PONTIFICIA COMISIÓN PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS DECRETOS DEL CONCILIO VATICANO II, «Responsa ad proposita dubia», 11.I.1971, en AAS, 63 (1971), p. 329.

si es secundaria, relativa a un acto previo de otra autoridad— agote la vía administrativa<sup>14</sup>.

Según esto, serían objeto del recurso contencioso-administrativo:

— Los actos producidos por los dicasterios en las materias de su competencia, de propia iniciativa o por encargo pontificio (cfr. PB, art. 13).

— Los actos puestos por un dicasterio cuando actúa como superior competente para decidir un recurso jerárquico. En este sentido, el c. 1739, que enumera las diversas modalidades que puede adoptar la resolución de un recurso por parte del superior jerárquico, ofrece una orientación válida para interpretar la expresión «actus sive datos sive probatos» por el dicasterio, usada por el art. 123 PB<sup>15</sup>.

— Los actos en los cuales el dicasterio actúa como organismo competente de la Santa Sede para aprobar, autorizar o ejercitar de otro modo el control administrativo previsto por el Derecho sobre específicos actos de competencia de las autoridades administrativas inferiores.

Por lo que se refiere a este último punto, se debe recordar que la autoridad controlante, al emitir el acto de control, no suele hacer suyo el acto controlado, que sigue teniendo por único autor a la autoridad inferior. Por tanto, se podría considerar necesario impugnar el acto originario en vía jerárquica antes de poder plantear el contencioso-administrativo. Téngase en cuenta, sin embargo, que si el interesado hubiera de seguir este procedimiento, debería pedir antes la revocación o la enmienda del acto a su autor, según lo dispuesto por el c. 1734 § 1. Naturalmente, el autor opondría a esta reclamación la aprobación del acto ya otorgada por la Santa Sede, y entonces el interesado debería dirigirse al

14. Y por tanto no sólo, como a veces se interpreta, de manera no del todo precisa, los actos «aprobados por los mismos dicasterios para confirmar la decisión de la autoridad inferior» (cfr., por ejemplo, J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983», en VV. AA., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1991, p. 25). Entre otras cosas porque sería también objeto del recurso el acto en el cual el dicasterio *no confirma* el de la autoridad inferior, la cual podría recurrir a la Signatura Apostólica contra el acto del dicasterio.

15. «Superiori, qui de recursu videt, licet, prout casus ferat, non solum decretum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, revocare, vel, si id Superiori magis expedire videatur, emendare, subrogare, ei obrogare». En efecto, cada una de esas modalidades de actuación de la autoridad produce como resultado, o un acto «dado» o un acto «aprobado» por el dicasterio.

dicasterio para interponer recurso jerárquico contra un acto ya previamente controlado por el mismo dicasterio en sentido afirmativo. Parece evidente que una interpretación semejante llevaría a una multiplicación inútil de los procedimientos administrativos y, probablemente, a dañar tanto el bien público como los intereses de los recurrentes (por la vía de una dilación innecesaria). Cabe observar, por otro lado, que una interpretación favorable a la economía procesal no reduciría las posibilidades de estudio de la cuestión en vía administrativa, porque al recibir la preceptiva petición previa (cfr. RGCR, art. 135 § 1), el dicasterio tendría siempre la oportunidad de revisar su actuación de control antes de la eventual interposición del contencioso-administrativo.

Considero, en suma, que la fórmula «actus sive a dicasteriis latos sive ab ipsis probatos», de la const. *Pastor Bonus*, debe ser interpretada en sentido amplio, de modo que no excluya la posibilidad de recurso contra cualquier acto en sí mismo susceptible de ser comprendido en una expresión tan genérica.

#### 4. *El silencio administrativo*

Parece superfluo, en esta sede, exponer los trazos elementales de la disciplina del silencio administrativo, incorporada por el Derecho canónico en materia de recursos contra los actos administrativos. Querría, en cambio, volver un momento, desde esta perspectiva, sobre la consideración sustancial del acto administrativo apuntada antes, que lleva consigo la garantía jurídica representada por la ordinaria impugnabilidad. Por motivos de claridad me centraré en la disciplina vigente para la Iglesia latina, sin detenerme en las diferencias y dificultades que presentan las normas relativas del CCEO<sup>16</sup>.

Conviene subrayar al respecto que la regulación del silencio administrativo en el Código latino no prevé la emisión *ope legis* de un acto administrativo de rechazo, sino que simplemente permite la interposición del recurso contra una denegación presunta —es decir, *como si*<sup>17</sup> se hubiese dado un acto administrativo—, pero sin impedir a la autoridad que no ha respondido en los términos prefijados la posibilidad de hacerlo sucesivamente.

16. Cfr. CCEO, cc. 1002, 1518.

17. Ésta es la expresión usada por los cánones del CCEO citados más arriba.

Dejando ahora aparte las dificultades que implica esta opción técnica, subrayaría que la norma del c. 57 ofrece base para considerar que el ordenamiento canónico trata de tutelar las situaciones jurídicas de los administrados no solo frente a *actos* administrativos formalmente emitidos, sino también frente a ciertas *actuaciones* o *actitudes* de la Administración que, por acción o por omisión, producen de hecho efectos jurídicos sustancialmente equiparables a los de un acto formal impugnabile.

Ante todo, la norma citada declara que a la Administración pública eclesiástica incumbe la obligación de proveer formalmente, en las materias de su competencia, en los casos en que la ley impone que se dé un decreto. Considero que la redacción de este supuesto de hecho —«quoties lex iubeat decretum ferri»— ha de interpretarse estrictamente, en el sentido de que habría silencio administrativo, a los efectos establecidos por el canon, solo ante un mandato legal específico. No bastaría, por tanto, cualquier pretendido incumplimiento por parte de la Administración del deber genérico de proveer en los asuntos confiados a su cuidado.

El canon 57 establece por tanto la obligación de la Administración de reponder, mediante el correspondiente acto administrativo, siempre que los administrados presenten una reclamación o un recurso que deban resolverse con decreto singular. Atendiendo al contenido propio de los decretos singulares regulados en el Código (cfr. cc. 48-49), esto significa que cada vez que un fiel —presupuestos los requisitos mínimos de capacidad, racionalidad y legitimidad— pide a la autoridad eclesiástica competente que tome una decisión, haga una provisión o dé un mandato que afecta a una situación jurídica suya, se darían las condiciones legales para activar el mecanismo del silencio administrativo. Por esta vía no solo las decisiones explícitas, sino también las omisiones o las tomas de postura implícitas por parte de la Administración vienen a ser causa potencial de tutela jurídica, mediante los recursos correspondientes. Y así, como decía antes, toda actuación de la autoridad que se refiera a una situación particular y tenga efectos jurídicos sobre terceros podría llegar a ser objeto del recurso, obviamente siempre que se hubiera producido la previa reclamación dirigida a provocar legítimamente el acto de la Administración o los efectos atribuidos por la ley a su silencio<sup>18</sup>.

18. Lo dicho vale también ante cualquier acto irregular o no formal de la Administración. Pensemos, por ejemplo, en los actos orales. Como se sabe, el c. 37 dispone que los actos admi-

Con todo, sería necesario clarificar, en este punto, en qué medida incide la disciplina del silencio administrativo sobre la actividad de los dicasterios. En efecto, el artículo 135 del RGCR asume sin cambios los términos generales de silencio establecidos por el canon 1735 después de la presentación de la llamada «rimostranza» previa a la impugnación del acto de un dicasterio. A su vez, el art. 136 § 2 remite a los términos establecidos por el c. 57. Pero ambos artículos se refieren tan solo al supuesto de la resolución de un recurso por parte del dicasterio. Así, mientras que el c. 57 indica tres supuestos generales de silencio administrativo (el mandato legal de emitir un decreto, el legítimo requerimiento por parte de cualquier interesado y la interposición legítima de un recurso), el Reglamento trata solamente de una. Parece claro, no obstante, que también en los supuestos no mencionados explícitamente por el RGCR, es decir, en el caso de los actos primarios de los dicasterios, se aplicaría la norma común del c. 57<sup>19</sup>.

Más importante, para la vigencia efectiva de este mecanismo jurídico, parece en cambio la excepción prevista en el último inciso del art. 136 § 2: «cuando el recurso exija un examen más profundo, adviértase al recurrente del tiempo de prórroga y de los motivos que la hayan causado»<sup>20</sup>. Desde luego, la hipótesis es razonable, y la flexibilidad prevista, si bien depende de la decisión unilateral del dicasterio, puede fa-

nistrativos han de darse por escrito, norma reiterada por el c. 51 para los decretos singulares. A pesar de esto, el c. 58 § 2 parece reconocer cierta fuerza vinculante al precepto singular —un tipo de decreto singular, según el c. 49— impuesto de viva voz, siempre que no haya cesado la potestad de su autor. Se trata, en todo caso, de una actuación irregular en el contexto de la regulación de los actos administrativos, pero ¿sería objeto de recurso un precepto semejante? ¿Sería admisible, por ejemplo, un recurso por violación del c. 54 § 2, que impide urgir el cumplimiento de un decreto no intimado por legítimo documento? En mi opinión bastaría dirigir al autor requerimiento formal de formalizar el precepto por escrito o cesar en la urgencia de su cumplimiento para abrir la vía al recurso, o contra la respuesta escrita, o en virtud del silencio administrativo. Por lo que respecta a la exigencia formal de los arts. 106 y 107 NS, que exigen que se identifique el acto impugnado, ha de recordarse lo dispuesto por el c. 1547.

19. Cfr. RGCR art. 124: «Le questioni vanno trattate in base al diritto, sia universale sia speciale della Curia Romana, e secondo le norme di ciascun Dicastero»; cfr. art. 133.

20. Cuando ya estaba listo el texto provisional de esta ponencia he podido consultar el documentado estudio sobre la aplicación de esta norma publicado por G. P. MONTINI, «I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura Apostolica. L'art. 136 § 2 del Regolamento Generale della Curia Romana tra normativa, prassi e giurisprudenza», en J. J. CONN-L. SABBARESE (a cura), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Città del Vaticano 2005, pp. 523-548, muy esclarecedor también por las noticias que ofrece sobre la praxis de los dicasterios.

vorecer evidentemente la justicia de la resolución, llegado el caso. Debe notarse, no obstante, que el tenor de la norma mira principalmente a reforzar la seguridad jurídica para el recurrente, evitando entre otras cosas una incertidumbre sobre los términos procedimentales que pudiera lesionar su derecho a un ulterior recurso. Ha de entenderse, por tanto, como una verdadera y propia excepción<sup>21</sup>, sujeta a interpretación estricta (cfr. c. 18), lo cual tendría algunas consecuencias no indiferentes, como por ejemplo las que siguen:

— La notificación de la prórroga debería hacerse en todo caso dentro de los plazos establecidos por la ley para el silencio administrativo, de otro modo no tendría ninguna eficacia.

— La norma exige, además, que se expongan los motivos que causan la prórroga. Esta motivación habría de interpretarse en el sentido del c. 51. No bastaría, por tanto, invocar una fórmula genérica o una cláusula de estilo, ya que una praxis semejante haría inútiles los plazos legales<sup>22</sup>. En cualquier caso, parece evidente que dicha motivación sería uno de los puntos determinantes de la legitimidad *in procedendo* del acto del dicasterio y de la eventual responsabilidad consiguiente (cfr. c. 57 § 3).

— El dicasterio debería indicar en su notificación la duración de la prórroga: la norma no admite, en efecto, una dilación indeterminada, que sería jurídicamente ineficaz. Y puesto que la fecha aplazada es el término final del plazo de silencio administrativo, no el inicial, el recurso podría ser presentado ante la Signatura desde la fecha fijada por el dicasterio como nuevo término. Añadiría que, en mi opinión, la interpretación estricta de la norma impediría seguramente admitir una sucesiva prórroga de la prórroga.

— Finalmente, tratando siempre de extraer las consecuencias prácticas de la obligada interpretación estricta, habría que recordar que el RGCR prevé esta posibilidad explícitamente solo para la resolución de un recurso jerárquico. Esto plantearía la cuestión de la admisibilidad del

21. De lo contrario, lo correcto sería modificar los términos legales, que se habrían mostrado no adecuados a la realidad, es decir, no *rationales* en sentido técnico.

22. Téngase en cuenta que en materia administrativa la brevedad relativa de los plazos es un principio procesal de especial relevancia, en cuanto que «evita que las tensiones conflictivas se prolonguen en perjuicio de la “communio”» (J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa...», cit., p. 24).

recurso ante la Signatura Apostólica, sobre la base de los plazos generales de silencio administrativo, en caso de que el dicasterio que debía emitir un decreto por mandato legal o a instancias de un interesado notificase en cambio una prórroga.

De todos modos, en la práctica, el verdadero problema es —en mi opinión— el tratamiento jurídico de este género de dilaciones. No es fácil encontrar soluciones que consigan garantizar una tutela rápida, expedita y eficaz, manteniendo al mismo tiempo un fundamento legal incontestable.

Así, por ejemplo, respecto a la posibilidad de recurso autónomo contra la notificación de prórroga considerada ilegítima, en lugar de preestablecer una solución formal unívoca sería de la opinión de valorar en el caso los efectos sustanciales de la prórroga sobre la situación jurídica concreta y la eventual eficacia práctica de tal recurso. En efecto, no hay que excluir que favorezca más el buen gobierno y las legítimas expectativas de los interesados una dilación razonable y motivada que la interposición de un recurso que, a lo sumo, acabaría consiguiendo la emisión del decreto, de todas formas con retraso. Por otro lado, incluso en caso de que la prórroga notificada por el dicasterio no fuese del todo regular, la inactividad hasta el nuevo término no sería nunca nociva para los derechos de los interesados, ya que en ausencia de impugnación rige la presunción de legitimidad del acto puesto en aplicación —aun forzada— del art. 136 § 2 RGCR (cfr. c. 124 § 2), lo que impediría que el plazo de silencio para recurrir transcurra en perjuicio de aquéllos.

Sería, quizá, distinto el caso de una prórroga no suficientemente motivada que causara de suyo un daño irreparable al interesado. Aquí existiría, a mi juicio, fundamento bastante para interponer eficazmente el recurso para la reparación de los daños causados por la prórroga considerada ilegítima, sin preclusión de un ulterior recurso contra el decreto definitivamente dictado.

Se puede considerar también la posibilidad de interponer el recurso una vez transcurrido el plazo ordinario de silencio, no obstante la notificación por parte del dicasterio de una prórroga considerada ilegítima. En este sentido, se ha planteado la admisibilidad de un recurso *ad cautelam* ante la Signatura. En tal hipótesis el Tribunal Apostólico, en lugar de resolver inmediatamente el recurso recibido se dirigiría al dicasterio para cerciorarse de su intención respecto a la decisión pendiente y,



según la respuesta, juzgaría en seguida el recurso o aguardaría la resolución del dicasterio<sup>23</sup>.

A mi modo de ver, la base legal de esta especie de figura cautelar resultaría, sin embargo, más bien dudosa, sin contar el hecho de que implicaría una vigilancia de naturaleza no estrictamente judicial sobre la actividad de los dicasterios por parte del tribunal administrativo. En efecto, solo un verdadero y propio recurso, efectivamente interpuesto, actualizaría la competencia del tribunal; y ello únicamente a los efectos de juzgar y resolver el recurso, no para inmiscuirse de ningún modo en el procedimiento administrativo del dicasterio antes de su conclusión con la emisión del acto o con el rechazo presunto causado por su silencio.

El motivo de estas incertidumbres es sencillo de explicar, aunque difícil de superar. Reside precisamente en el vacío que se abre entre las facultades de decisión características de la vía administrativa —que se cierra con la resolución o con el silencio del dicasterio— y las propias del tribunal administrativo. Añádase a esto la configuración canónica del silencio administrativo, que deja siempre abierta la posibilidad de una provisión del dicasterio una vez transcurridos los plazos legales, con el riesgo, por tanto, de una superposición de la actividad decisoria administrativa con la judicial. Así, cuando las pretensiones de los interesados requieren una provisión sobre el fondo (*mérito*) del asunto, una decisión del tribunal administrativo sin previa decisión del dicasterio correría el riesgo de dejar sin resolver la cuestión, toda vez que la competencia del dicasterio para la decisión *de mérito* queda aparentemente íntegra *transacto termino*, sin que su inactividad cause preclusión alguna.

Por lo demás, la restricción de la jurisdicción del tribunal al juicio de legitimidad podría producir por añadidura el absurdo de tener que seguir un largo itinerario procesal solo para acabar regresando al punto de partida, una vez declarada la ilegitimidad de la prórroga notificada por el dicasterio, en los casos en los que hubiese sido impugnada autónomamente.

Si en cambio el interesado, considerando ineficaz la prórroga, interpone directamente el recurso contra la denegación presunta producida por el silencio del dicasterio, el tribunal debería juzgar entonces sobre la cuestión prejudicial de la legitimidad *in procedendo* de aquel silencio

23. Cfr. G. P. MONTINI, «I tempi supplementari...», cit., pp. 542-543.

—que ha sido a fin de cuentas el *procedimiento* seguido, por omisión, por parte del dicasterio—, y después sobre la legitimidad de la denegación presunta, tanto *in procedendo* como *in decernendo*. Pero nótese que cualquier decisión de ilegitimidad *in procedendo* sería insuficiente para las expectativas del interesado, que de todos modos debería dirigirse de nuevo al dicasterio para una decisión *de mérito*.

En todo caso considero que cualquier intento de solución práctica debería apoyarse en dos puntos irrenunciables: a) evitar que la dilación pueda privar a los interesados del derecho al recurso; b) salvaguardar la naturaleza judicial tanto del tribunal como de su procedimiento.

Por lo demás, si bien ha de afirmarse sin ambages la restricción de la competencia del tribunal al juicio de legitimidad, cabría evitar quizá el ensanchamiento del vacío al que me he referido, interpretando de manera adecuada el sentido de esa competencia en el contexto del sistema canónico de justicia administrativa. Veamos sintéticamente los elementos más importantes de esta conocida cuestión.

### III. LA ILEGITIMIDAD DEL ACTO IMPUGNADO

Por lo que se refiere a los motivos del recurso, el art. 123 § 1 de la const. *Pastor Bonus* declara la competencia del tribunal para admitir la impugnación «quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in procedendo vel in decernendo violaverit». El RGCR insiste (art. 136 § 4) en que los actos impugnados han de examinarse «por violación de ley en la deliberación o en el procedimiento».

#### 1. *Legalidad y violación de ley*

Se exige, por tanto, como motivación del recurso, la violación de ley (cfr. NS, arts. 96, 106). Pero este motivo, aun siendo el único admisible, puede darse bajo formas diversas. Lo sugiere ya la distinción del art. 123 entre violación de ley en el procedimiento seguido para la emisión del acto impugnado (es decir, infracción de las normas relativas al *iter* formativo de la voluntad de la Administración, a la forma de exteriorizar el acto, a la notificación o a la ejecución), y la violación de ley en la deli-

beración, es decir, en la decisión misma, que podría resultar ilegítima por su objeto, por sus motivaciones o también por la finalidad pretendida por su autor, si fuera divergente de la prevista por la ley para el acto emitido.

Cabe, pues, una gran variedad de supuestos encuadrables en la violación de ley. Y el elenco se amplía aún si se advierte que el concepto de ley en Derecho canónico no ha estado nunca limitado a la ley en sentido formal, sino que comprende genéricamente toda norma jurídica legítimamente aplicable para el tratamiento justo y equitativo de la situación a la que afecta el acto impugnado. Incluye, por tanto, el Derecho divino, natural o positivo, toda norma jurídica eclesiástica consuetudinaria o escrita, tenga o no rango formal de ley, y también los principios generales del Derecho aplicados con equidad canónica (cfr. c. 19).

Esta concepción amplia del contenido de la legitimidad, dirigida a excluir una interpretación estrictamente formalista, estaba presente, como se sabe, en los trabajos preparatorios del Código<sup>24</sup>; y se percibe también en la redacción del c. 1519 § 1 del CCEO, cuando llama a la autoridad que dicta un decreto a la observancia de las leyes, de las legítimas costumbres, de la justicia y de la equidad<sup>25</sup>.

Habida cuenta de la escasa tradición formalista del Derecho canónico y de las lagunas de las normas escritas que regulan el procedimiento y el contenido de los actos administrativos, un concepto de legalidad-legitimidad de ese corte parece más acorde con nuestro sistema de Derecho administrativo<sup>26</sup>, y más adecuado para aquella finalidad de

24. Se decía, por ejemplo, tratando de la competencia de la *Sectio Altera*: «Competentia tribunalium administrativorum augetur: nam praeter competentiam, quam habet Sectio altera Signaturae Apostolicae, videndi scilicet de legitimitate actus administrativi, potestas quoque datur videndi de reparatione damnorum; praeterea ipsa potestas videndi de legitimitate actus aliquantulum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit, datur quoque ius videndi utrum generalia iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera». *Communicationes* IV (1972), p. 37.

25. «Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod saluti animarum et bono publico maxime conducere videtur, servatis quidem legibus et legitimis consuetudinibus, iustitia et aequitate».

26. Esta concepción amplia de la «legitimidad» es ya concorde en la doctrina: cfr., por ejemplo, P. MONETA, s. v. «Giustizia amministrativa (dir. can.)», en *Enciclopedia giuridica*, XV (1989), pp. 3 ss.; E. LABANDEIRA, *Tratado...*, cit., pp. 497 ss.; Z. GROCHOLEWSKI, «sub can. 1445», en *Comentario exegético...*, cit., vol. IV/1, pp. 906-907; F. SALERNO, «Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S.T. della Segnatura Apostolica», en VV. AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., pp. 151 ss.; etc.

amplia tutela de la justicia en la actividad de gobierno de la Iglesia, que motivó la introducción del contencioso-administrativo<sup>27</sup>.

El art. 123 de la const. *Pastor Bonus*, en definitiva, expresa el motivo del recurso con una fórmula taxativa y al mismo tiempo genérica, porque puede comprender los variados supuestos mencionados, excluyendo únicamente el recurso que no pueda aducir motivos de legitimidad, es decir, el recurso interpuesto contra un acto administrativo legítimo invocando motivos de oportunidad, conveniencia, buena administración, etc., cuya sede propia —y exclusiva— de apreciación es la vía administrativa.

## 2. Legitimidad y «mérito»

Cuanto se ha dicho hasta ahora lleva a hacer alguna reflexión en torno a la cuestión —quizá calificable incluso de *vexata*— de la distinción entre legitimidad y *mérito*<sup>28</sup>, que pretendo simplemente apuntar, siempre para buscar vías de superación de la dialéctica entre forma y sustancia mencionada más arriba.

En este sentido conviene precisar que el concepto de *mérito* tiene dos contenidos posibles. Uno está relacionado con el sistema italiano de justicia administrativa, en el cual para la revisión de los actos administrativos existen, junto a la vía administrativa, una vía jurisdiccional competente exclusivamente para el juicio formal de legitimidad (por violación de ley) y otra con competencia para juzgar la cuestión de fondo (o de *mérito*),

27. Hay que considerar al respecto que la legalidad o legitimidad de los actos jurídicos de la autoridad eclesiástica no es nunca una simple cuestión formal. El principio de legalidad constituye ante todo un medio para tutelar la naturaleza misma de la potestad eclesiástica de gobierno atribuida por el Señor a los pastores sagrados, garantizando que el ejercicio concreto del poder se corresponda con su naturaleza. Cfr. para un desarrollo más amplio, J. MIRAS, «Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el Derecho administrativo canónico», en A. VIANA (a cura), *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 1999, pp. 259-292; J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio...*, cit., Lección II: *El principio de legalidad y la Administración eclesiástica*, pp. 51 ss. Cfr., también, I. ZUANAZZI, «Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica», en *Ius Ecclesiae* 8 (1996), pp. 37-89. Por eso se debe también afirmar que «en la Iglesia la justicia administrativa no es solamente posible —pues no afecta a la peculiar naturaleza *iuris divini* de la sociedad y de la potestad eclesiástica— sino que ha llegado a ser un corolario jurídico necesario de los enriquecimientos eclesiológicos del Vaticano II sobre la naturaleza de la misma *sacra potestas* (...)» (J. HERRANZ, «La giustizia amministrativa...», cit., p. 30).

28. E. LABANDEIRA ofrece un resumen eficaz de la problemática con las oportunas referencias bibliográficas en su *Tratado...*, cit., pp. 502 ss.

es decir, la reivindicación de los derechos y de las situaciones jurídicas que el recurrente considera lesionados por el acto administrativo impugnado.

El otro contenido posible del *mérito* corresponde a las facultades características de la autoridad administrativa al proveer sobre las cuestiones de su competencia. En esta actividad administrativa de gobierno la autoridad, buscando salir al paso de las concretas exigencias del bien público, y supuesta la observancia de las normas jurídicas vinculantes en el caso, ejerce también un grado más o menos amplio de discrecionalidad. Sus opciones entre las diversas posibilidades igualmente legítimas vienen determinadas por juicios y valoraciones prudenciales, de oportunidad, de utilidad pastoral, de posibilidad práctica, de disponibilidad de medios, etc. El juicio de *mérito* en este sentido comportaría un gobierno directo e inmediato de la cuestión, lo cual no puede ser competencia de un tribunal, sino que pertenece exclusivamente a la Administración, jerárquicamente organizada. Pero la exclusión de este juicio de *mérito* de la competencia del tribunal administrativo, que en sí es aceptable, no debería entenderse automáticamente como una reducción de esa competencia al juicio formal de mera legitimidad, es decir, como exclusión absoluta de cualquier juicio de *mérito* en el primer sentido indicado antes.

Como es sabido, la cuestión fue ampliamente discutida durante los primeros pasos de la actividad de la *Sectio altera* de la Signatura<sup>29</sup>. Se intentaba evitar precisamente que la interpretación restringida de la legitimidad junto a la interpretación amplia del *mérito* acabasen por reducir drásticamente la potencial amplitud de tutela ofrecida por el contencioso-administrativo canónico.

En efecto, la interpretación correcta de estos conceptos ha de ser contextualizada necesariamente en el conjunto de nuestro sistema de justicia administrativa, en el cual no existe, entre la vía administrativa y el contencioso-administrativo, una vía jurisdiccional ordinaria, competente para tratar judicialmente, a instancia de los interesados, el fondo de las controversias originadas por un acto administrativo (cfr. c. 1400 § 2). En un sistema de estas características, interpretar la competencia de

29. Cfr., para una exposición sintética de los elementos de esta discusión, J. LLOBELL, «Il "petitum" e la "causa petendi" nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. Ap. "Pastor Bonus"», en VV. AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., pp. 97-124, especialmente pp. 109 ss.

la única jurisdicción competente en materia administrativa como un mero juicio de legitimidad (restringido a la anulación o a la declaración de nulidad —incluso a veces solo implícita— del acto por violación de ley) supondría una rigurosa restricción de las posibilidades de tutela jurídica. Un sistema que no previera ordinariamente posibilidad alguna de sentencias en materia administrativa que declaren o restablezcan derechos o situaciones legítimas, o que impongan conductas debidas a la Administración, evidenciaría graves lagunas en la protección de los derechos.

La inclusión, en PB art. 123 § 2, de la competencia del tribunal para el juicio sobre la reparación de los daños derivados del acto ilegítimo ha contribuido de manera muy significativa a la interpretación correcta de la naturaleza del contencioso-administrativo<sup>30</sup>.

De ese inciso se deduce, ante todo, que el juicio de la Signatura no queda limitado *natura sua* al simple juicio formal sobre la legitimidad, desde el momento en que puede pronunciarse también sobre la responsabilidad de la Administración. Es claro que para comprobar la ilegitimidad del daño que obliga a una reparación, el tribunal no puede dejar de juzgar sobre los derechos y sobre las situaciones jurídicas del caso y, al menos de manera implícita, reconocerlas. Así resulta, por lo demás, de las noticias que esporádicamente se han ido conociendo sobre la actividad del tribunal<sup>31</sup> (por más que, lamentablemente, la dispersión y el carácter fragmentario de los datos publicados de forma privada no permita hablar de jurisprudencia, en sentido formal).

Pero otro tanto ocurre en el tratamiento de la cuestión principal, siempre que la ilegitimidad *in decernendo* de un acto administrativo de-

30. Este párrafo, que parece acoger las críticas fundadas de una parte significativa de la doctrina a la interpretación restrictiva de la competencia del tribunal, recuperó una posibilidad proyectada en los *schemata* del Código, pero no incluida en el texto definitivo (véase *supra*, nota 24). Sobre la relevancia de este texto normativo, cfr. J. MIRAS, «El contencioso-administrativo canónico en la Constitución Apostólica “Pastor Bonus”», en *Ius Canonicum* 60 (1990), pp. 409-422; J. LLOBELL, «Il “petitum” e la “causa petendi”...», cit.; G. P. MONTINI, «Il risarcimento del danno provocato dall’atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in VV. AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., pp. 179-200; P. HAYWARD, «Changes in Ecclesiastical Administrative Justice brought about by the new competence of the “Sectio Altera” of the Apostolic Signatura to award damages», en *Ius Ecclesiae* 5 (1993), pp. 643-673; H. FREE, «On juridical acts and liability in Canon Law», en *The Jurist* 58 (1998), pp. 41-83 y 479-514.

31. Cfr. J. CANOSA, «La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico», en *Ius Ecclesiae* 17 (2005), pp. 385-415.

penda de la existencia previa de un derecho o de una situación jurídica ante los cuales la autoridad *no podía* adoptar legítimamente la decisión contenida en el acto impugnado. Así, un procedimiento viciado haría ilegítimos los efectos jurídicos pretendidos por la autoridad a causa de la ilegitimidad *in procedendo* del acto administrativo; pero un acto administrativo emitido con un procedimiento correcto podría resultar también ilegítimo, por la ilegitimidad de los efectos jurídicos pretendidos en el caso. Y nótese que si el tribunal tuviera que valorar elementos de la situación sustantiva afectada por el acto impugnado, para comprobar si se ha producido un perjuicio ilegítimo, seguiría actuando dentro de su ámbito de competencia, porque no juzgaría cuestiones de oportunidad (de *mérito administrativo*) sino de legitimidad: de legitimidad sustancial más bien que formal.

Permanece firme, por tanto, que el tribunal administrativo de la Signatura Apostólica no es competente para entrar en el *mérito administrativo* del acto impugnado. Es decir, no interviene del mismo modo que el superior jerárquico que resuelve un recurso. No gobierna, sino que juzga, y por tanto no puede emplear los criterios o entrar en las valoraciones que son características de la actividad inmediata de gobierno y de la discrecionalidad administrativa<sup>32</sup>. Se trata de una instancia verdadera y propiamente judicial, y esto determina los motivos admisibles para el recurso —motivos de legitimidad— y la función del juez, que no puede tomar decisiones de gobierno sobre la situación sustantiva que subyace al acto impugnado.

El único límite natural de la potestad decisoria del tribunal administrativo —y, en consecuencia, del objeto del recurso— sería, por tanto, el ámbito de la verdadera y propia discrecionalidad de la Administración<sup>33</sup>. Pero, quedando a salvo este límite, diría, para concluir, que nada impide a la jurisprudencia administrativa dar a sus juicios de legitimidad el contenido de *mérito judicial* necesario y adecuado para un ejercicio cumplido de su función de tutela.

32. Esto es lo que pretendían expresar los cánones 1702 *Schema* 1980 y 1750 *Schema* 1982, al especificar el contenido posible del «iudicium de illegitimitate»: «Tribunal potest decretum, quod illegitimum iudicet, rescindere vel irritum declarare, non autem emendare, vel aliter mutare».

33. Comparto lo que expone en esta materia mi recordado maestro E. Labandeira: cfr., por ejemplo, «El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos», en *Ius Canonicum* XX, n. 40 (1980), pp. 151-166 (recogido en E. LABANDEIRA, *Cuestiones de Derecho administrativo canónico*, Euns, Pamplona 1992, pp. 45-65).

## RESUMEN-ABSTRACT

Son objeto del recurso contencioso-administrativo los actos administrativos singulares dados o aprobados por los dicasterios de la Curia Romana, cuando se alegue violación de ley en el procedimiento o en la decisión (cfr. const. *Pastor Bonus*, art. 123). De la correcta interpretación de esta norma depende que el recurso cumpla realmente la función amplia de tutela para la que fue establecido. El autor analiza, en primer lugar, el concepto canónico de acto administrativo, para concluir que no debe excluirse del recurso ningún acto jurídico singular de la potestad ejecutiva por motivos puramente formales. En segundo lugar, estudia la impugnabilidad de los actos administrativos de los dicasterios romanos y, en particular, algunos problemas que plantea la disciplina del silencio administrativo en ese ámbito. Finalmente, trata del sentido de la violación de ley como motivo del recurso y, en conexión con este tema, se refiere a los límites de la competencia de la Signatura Apostólica al resolver estos recursos.

*Palabras claves:* Actos administrativos, Signatura Apostólica, Recursos administrativos, Silencio administrativo, Justicia administrativa.

The object of the contentious-administrative recourse are the singular administrative acts issued or approved by the dicasteries of the Roman Curia, whenever it is contended that the impugned act violated some law either in the decision or in the procedure used (cfr. const. *Pastor Bonus*, art. 123). On the correct interpretation of this norm, it depends that the recourse may observe actually the comprehensive function of guarantee for which it was established. The author analyses, firstly, the canonical concept of administrative act, to conclude that no singular juridical act of the executive power must be excluded from the recourse for motives purely formal. Secondly, he studies the contestability of the administrative acts of the roman dicasteries and, in particular, some problems which the discipline of the administrative silence poses in these confines. Finally, he discusses about the sense of the violation of law as a motive of the recourse and, in connection with this theme, he refers to the limits of the competence of the Apostolic Signatura in resolving these recourses.

*Keywords:* Administrative Acts, Apostolic Signatura, Administrative Recourses, Administrative Silence, Administrative Justice.